

Вестник ТвГУ. Серия "Право". 2018. № 4. С. 164 – 171.

УДК 349.444 : 342.7-053.6

ВЛИЯНИЕ РЕГИСТРАЦИИ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ И МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА НА ПРАВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО

Е. А. Рязанова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», Тверь

По смыслу законодательного регулирования регистрация несовершеннолетних граждан по месту пребывания и месту жительства должна носить исключительно уведомительный характер. Это неоднократно подтверждалось позицией Конституционного Суда РФ. На практике регистрация по месту жительства порождает определенные юридические последствия.

Ключевые слова: регистрация по месту пребывания и месту жительства, уведомительный характер, несовершеннолетние, образовательная организация, жилищные права.

Законом Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ № 5242-1 «О регистрации») закреплена обязанность гражданина зарегистрироваться, как по месту его пребывания, так и по месту жительства. Эта обязанность относится ко всем гражданам вне зависимости от возраста. Регистрация представляет собой фиксацию в определенном порядке, определяемом законом и нормативными актами, места жительства гражданина или места его нахождения.

При этом ч. 3 ст. 3 ФЗ № 5242-1 «О регистрации» установлено, что регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации. Однако в специальной литературе, рассматривающей проблемы правоприменительной практики, отмечено возникновение ряда спорных отношений, в том числе и при рассмотрении судами ряда дел, где регистрации придается иной смысл, нежели в законе. Именно поэтому вопрос о роли и правовом смысле регистрации граждан по месту пребывания и месту жительства стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

¹ Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227. (ред. от 03.04.2017 г.).

Так постановлением Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 г. № 4-П² отмечено, что срок нахождения в том или ином месте временного пребывания должен определяться самим гражданином. Если государство будет устанавливать такие сроки, то это можно назвать ограничением свободы волеизъявления гражданина при выборе его места пребывания. Суд разъяснил, что «установление срока, по истечении которого гражданин обязан покинуть место пребывания, является вмешательством органов исполнительной власти и других органов регистрационного учета в гражданские, жилищные и иные правоотношения, складывающиеся на основе согласия сторон, и ограничивает конституционное право граждан на свободу выбора места пребывания и жительства»³.

Еще одним выводом Конституционного Суда стало указание на то, что регистрация является правовым средством государственного миграционного учета граждан. Поэтому она не должна служить целям, не совместимым с ее уведомительным характером. В противном случае это приводит к чрезмерному ограничению прав и свобод граждан в области гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношений.

При регистрации гражданина в жилом помещении он предоставляет паспорт или иной заменяющий его документ, удостоверяющий личность, документ, являющийся основанием для вселения в жилое помещение, в соответствии с жилищным законодательством РФ (ч. 2 ст. 6 ФЗ № 5242-1 «О регистрации»). Регистрация несовершеннолетнего гражданина в месте его жительства или пребывания возлагается на его родителей (иных законных представителей). Местом жительства несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет, признается место жительства их законных представителей (п. 2 ст. 20 Гражданского кодекса РФ)⁴.

Согласно п. 28, 29 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации регистрация по месту жительства, по месту пребывания несовершеннолетних граждан, не достигших 14-летнего возраста и проживающих вместе с законными представителями (родителями, усыновителями, опекунами),

² Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713» // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 783.

³ Там же.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. (ред. от 03.08.2018 г.)

осуществляется на основании заявления, документов, удостоверяющих личность законных представителей (родителей, усыновителей, опекунов), или документов, подтверждающих установление опеки, и свидетельства о рождении этих несовершеннолетних⁵. Документом, который выдается как подтверждение такой регистрации, является свидетельство о регистрации по месту жительства.

На органы, осуществляющие прием и регистрацию установленных перечнем документов, не возлагается обязанность проверки подлинности документов, предоставляемых гражданином, обоснованности выдачи ордера, соответствия заключенного договора нормативным актам. Данное подчеркивалось в названном выше Постановлении Конституционного Суда от 02.02.1998 г. № 4-П. Уполномоченные совершать регистрационные действия органы лишь удостоверяют акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства, а не занимаются проверкой и выяснением обстоятельств регистрации.

Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил, что предъявление указанных документов является подтверждением добросовестного использования гражданином своих прав и добросовестного исполнения им обязанностей, связанных с регистрацией в конкретном жилом помещении, и одновременно выступает как мера, обеспечивающая защиту прав граждан, проживающих в данном жилище. Следовательно, добросовестное поведение как граждан, так и должностных лиц, ответственных за регистрацию, является обязательным условием надлежащей регистрации граждан в конкретном жилом помещении. Из этого вытекает, что злоупотребление правом указанными лицами может повлечь признание решения о регистрации недействительным в судебном порядке по заявлению заинтересованных лиц. Так, гражданин может быть снят с регистрационного учета по месту жительства при обнаружении не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, или неправомερных действий должностных лиц при решении вопроса о

⁵ Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939. (ред. от 25.05.2017 г.)

регистрации - на основании вступившего в законную силу решения суда⁶.

Как отмечено Конституционным Судом, по смыслу закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», определение гражданином места своего пребывания и срока нахождения в нем не обязательно связано с наличием соответствующего жилого помещения в качестве места пребывания⁷. Однако, согласно ст. 2 ФЗ № 5242-1 «О регистрации», регистрация признается фиктивной, если она производится без намерения пребывать или проживать в жилом помещении. Также относят к фиктивной регистрацию без намерения собственника предоставить жилое помещение, в котором регистрируется гражданин, для проживания.

Наряду с восприятием цели и сущности регистрации гражданина в месте его жительства можно констатировать, что нормативно-правовое регулирование в сфере образования использует этот юридический факт как основание возникновения правоотношения, например, с конкретной образовательной организацией. Так, согласно ч. 3 ст. 67 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁸ правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация.

В Порядке приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования⁹ установлено, что в заявлении родителями (законными представителями) ребенка указывается, в том числе, адрес места

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 28 марта 2003 г. № 102-О «Об отказе в удовлетворении ходатайства Министерства внутренних дел Российской Федерации об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 года по делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 г. № 4-П // СПС «Гарант».

⁸ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.

⁹ Приказ Минобрнауки России от 22.01.2014 № 32 «Об утверждении Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» // РГ. 2014. № 83.

жительства ребенка, его родителей (иных законных представителей). Для приема в организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, законные представители детей, проживающих на закрепленной территории, для зачисления ребенка в первый класс дополнительно предъявляют оригинал свидетельства о рождении ребенка или документ, подтверждающий родство заявителя, свидетельство о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания на закрепленной территории или документ, содержащий сведения о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания на закрепленной территории (п. 9 Порядка). Следует сделать вывод о том, что нахождение ребенка на закрепленной территории в случае его приема в образовательную организацию подтверждается именно регистрацией в определенном месте пребывания или месте жительства.

Особое значение приобретает регистрация при зачислении в первый класс. Согласно п. 14 Порядка, прием заявлений в образовательную организацию для граждан, проживающих на закрепленной территории, начинается не позднее 1 февраля и завершается не позднее 30 июня текущего года. Для детей же, не проживающих на закрепленной территории, прием заявлений в первый класс начинается с 1 июля текущего года до момента заполнения свободных мест, но не позднее 5 сентября текущего года. Фактически, возможность детей, не зарегистрированных на данной территории, получать образование в данной образовательной организации поставлена в зависимость от наличия оставшихся свободных мест, которые не заняли дети, закрепленные на данной территории.

Несмотря на примерно равные условия получения общего среднего образования во всех образовательных организациях, школы имеют свой рейтинг, специализацию (например, возможность выбора для изучения иностранного языка). Поэтому в какой именно школе ребенку учиться, становится проблемой, заключающейся в выборе наиболее подходящей, по мнению родителей, образовательной организации. Проживание на закрепленной за образовательной организацией территории, подтвержденное свидетельством о регистрации ребенка по месту жительства, в случаях, когда школа удовлетворяет потребностям, усиливает гарантии получения образования. Напротив, в случаях, когда регистрация ребенка по месту жительства не позволяет ему быть принятым в желаемую организацию, поскольку все места заполнены детьми, проживающими на территории, закрепленной за школой, препятствует реализации права наилучшим, по представлению законных представителей и самого ребенка, образом.

В специальной литературе отмечено, что на практике родительское усмотрение на регистрацию ребенка по месту жительства влияет на реализацию его прав¹⁰. Как верно полагает М. Н. Рахвалова, регистрация по месту жительства, в отличие от регистрации по месту пребывания, влечет иные правовые последствия, например, в виде предоставления определенных социальных благ, набор которых может варьироваться в зависимости от территориальной принадлежности жилого помещения¹¹. Ряд авторов указывают, что регистрация граждан по месту жительства, призванная осуществлять административный учет передвижения граждан России по территории страны, служит основанием для пользования жилым помещением (в том числе и по решениям судов), таким основанием, по сути, не являясь.

О.Н. Бобровская, анализируя регистрацию несовершеннолетнего по месту жительства его законного представителя в жилом помещении, предоставленном семье по договору социального найма, отмечает следующее: «... во-первых, на основании ст. 70 ЖК РФ вселение не требует согласия других членов семьи и наймодателя; во-вторых, в отношениях найма регистрация влечет серьезные последствия»¹². Автор перечисляет такие, как: ребенок будет учитываться в объеме площади жилого помещения в целях постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий (ч. 4 ст. 50 ЖК РФ); обмен жилого помещения, в котором проживает ребенок, может производиться лишь с предварительного согласия органа опеки и попечительства, при этом, достигнув совершеннолетия, лицо вправе требовать принудительного обмена жилого помещения в судебном порядке (части 3 и 4 ст. 72 ЖК РФ); может принять участие в приватизации или отказаться от участия в ней на основании Закона РФ от 04.07.1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (тем самым воспрепятствовав в ее проведении также иным жильцам, проживающим в жилом помещении); требовать перевода прав нанимателя на себя (ч. 2 ст. 82 ЖК РФ)¹³.

Таким образом, можно сделать вывод, что несмотря на то, что регистрация несовершеннолетних граждан призвана носить

¹⁰ Рязанова Е.А. Свобода родительского усмотрения в выборе места проживания ребенка // Модернизация законодательства современной России в контексте различных отраслей права: проблемы и суждения: монография / Алешукина Светлана Александровна [и др.]. Тверь: Твер. гос. ун-та, 2016.

¹¹ Рахвалова М. Н. Место жительства и место пребывания в контексте российского законодательства и практики его применения // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 3 (44). С. 296-300.

¹² Бобровская О. Н. Влияние регистрационного учета граждан по месту жительства на отношения пользования жилым помещением // Современное право. 2010. № 12. С. 83.

¹³ Там же.

исключительно уведомительный характер, на практике она является правовым основанием для возможной реализации ряда прав ребенка, может выполнять роль гарантии права на образование, жилище, а может и выступать препятствием для осуществления его прав.

Список литературы

1. Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227. (ред. от 03.04.2017 г.).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. (ред. от 03.08.2018 г.)
3. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012 г. № 53. Ст. 7598.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713» // СЗ РФ, 1998. № 6. Ст. 783.
5. Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939. (ред. от 25.05.2017 г.)
6. Определение Конституционного Суда РФ от 28 марта 2003 г. № 102-О «Об отказе в удовлетворении ходатайства Министерства внутренних дел Российской Федерации об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 года по делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»
7. Приказ Минобрнауки России от 22.01.2014 № 32 «Об утверждении Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» // РГ. 2014. № 83.

8. Бобровская О. Н. Влияние регистрационного учета граждан по месту жительства на отношения пользования жилым помещением // Современное право. 2010. № 12. С. 83.

9. Рахвалова М. Н. Место жительства и место пребывания в контексте российского законодательства и практики его применения // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 3 (44). С. 296-300.

10. Рязанова Е.А. Свобода родительского усмотрения в выборе места проживания ребенка // Модернизация законодательства современной России в контексте различных отраслей права: проблемы и суждения: монография / Алешукина Светлана Александровна [и др.]. Тверь: Твер. гос. ун-та, 2016.

IMPACT OF REGISTRATION AT PLACE OF RESIDENCE AND PLACE OF RESIDENCE ON THE RIGHTS OF A MINOR

E. A. Ryazanova

Tver State University

According to the legislative regulation of the registration of minor citizens at the place of residence, it must be exclusively of a notification nature. This has been repeatedly confirmed by the position of the Constitutional Court of the Russian Federation. In practice, this fact gives rise to certain legal consequences.

Keywords: *registration at the place of stay and place of residence, character of notification, minors, educational organization, housing rights.*

Об авторе:

РЯЗАНОВА Елена Александровна – канд. юр. наук, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: lena_7765@mail.ru

RYAZANOV Elena – PhD, assistant professor of the chair of constitutional, administrative and customs law of the Tver state University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, d.33), e-mail: lena_7765@mail.ru

Рязанова Е.А. Влияние регистрации по месту пребывания и месту жительства на права несовершеннолетнего // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2018. № 4. С. 164 – 171.